STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 10582
2 maart
2016

Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere, met de optimalisering van de asielprocedure en controle in het grensgebied samenhangende, wijzigingen

Nader Rapport

16 februari 2016
Nr. 732592
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen en enkele andere, met de optimalisering van de asielprocedure en controle in het grensgebied samenhangende, wijzigingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 december 2015, nr. 2015002295, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 januari 2016, nr. W03.15.0450/II, bied ik U hierbij aan.

1. Unierechtelijke context

De Afdeling merkt terecht op dat het nationale vreemdelingenrecht in grote mate wordt beïnvloed door internationale regels en het Unierecht. Bij ieder voorstel tot wijziging van wet- en regelgeving worden de kaders daarvan als vanzelfsprekend in acht genomen. Zo ook bij het opstellen van het onderhavige ontwerpbesluit. Ik zie dan ook geen aanleiding voor het opnemen van een aparte algemene paragraaf over de Unierechtelijke aspecten van het ontwerpbesluit. In het vervolg van dit nader rapport zal de conformiteit met het Unierecht nader worden toegelicht waar de opmerkingen van de Afdeling over specifieke Unierechtelijke aspecten daartoe aanleiding geven.

Met de verwijzing naar de in de Schengengrenscode neergelegde regels over het toezicht aan de binnengrenzen doelt de Afdeling vermoedelijk op de in het ontwerpbesluit voorgestelde wijziging van artikel 4.17b, tweede lid, van het Vb 2000 waarover overigens in het advies verder geen opmerkingen worden gemaakt. In dit verband wordt zekerheidshalve opgemerkt dat geen inhoudelijke wijzigingen worden aangebracht in de in het besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) van 2 juli 2014[1] neergelegde kaders waarbinnen controles in het grensgebied tussen de Schengenlidstaten ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding acceptabel kunnen worden geacht. Omdat, anders dan werd ingeschat ten tijde van de totstandkoming van dat besluit, thans moet worden aangenomen dat toekomstige inzet van artikel 4.17b ook nodig zal zijn voor een periode die het tijdvak van 28 dagen ruim overstijgt, wordt de bedoelde bepaling in die zin gewijzigd dat een besluit tot verruiming van het operationeel toezicht van het Mobiel Toezicht Veiligheid voortaan een half jaar geldig is. De in artikel 4.17b, tweede lid, opgenomen regel dat het besluit tot verruiming onverwijld wordt ingetrokken indien dit niet langer noodzakelijk is, blijft echter gelden en zal naar verwachting door de verlenging van de termijn juist meer betekenis krijgen.

[1] Zie hierover nader de toelichting bij het Besluit van 2 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (Stb. 2014, nr. 250).

2. Versnelde afwijzingsprocedure

a. Alleen bij een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen

Terecht merkt de Afdeling op dat voor de versnelde afwijzingsprocedure voor vreemdelingen die reeds bescherming hebben in een andere EU-lidstaat of afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst, niet wordt bepaald dat deze procedure alleen geldt in situaties waarin sprake is van zeer sterk verhoogde asielinstroom. Dat is ook niet de bedoeling. Ook indien de asielinstroom in de toekomst mocht dalen, is het onnodige beslag dat de afdoening van dit type zaken legt op de asielprocedure en de opvangcapaciteit voldoende reden om vertraging bij de afdoening ervan zoveel mogelijk te voorkomen. Dit is in het opschrift van het ontwerpbesluit en paragraaf 1 van de toelichting duidelijker tot uitdrukking gebracht.

b. Bescherming in een andere EU-lidstaat

De vraag die de Afdeling opwerpt of toepassing van een versnelde afwijzingsprocedure voor gevallen waarin een vreemdeling in een andere EU-lidstaat internationale bescherming geniet, strijd oplevert met het limitatieve karakter van artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn[2], beantwoord ik ontkennend.

Op grond van artikel 33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Procedurerichtlijn kan een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk worden verklaard indien een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend. Uit het eerste lid van dat artikel blijkt dat lidstaten, indien die situatie zich voordoet, niet verplicht zijn te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming. De vraag of sprake is van een ontvankelijk verzoek gaat derhalve vooraf aan de daadwerkelijke, eventueel met toepassing van artikel 31, achtste lid, te versnellen behandeling en er zijn in de Procedurerichtlijn geen aanknopingspunten te vinden voor de conclusie dat de beoordeling of internationale bescherming in een andere EU-lidstaat in de weg staat aan een ontvankelijk verzoek niet zou kunnen plaatsvinden op de in het ontwerpbesluit beschreven wijze. Dat een aanvraag van een vreemdeling die afkomstig is uit een veilig land van herkomst wél kennelijk ongegrond zou kunnen worden verklaard in een versnelde procedure, maar een aanvraag van een vreemdeling die reeds bescherming heeft in een andere lidstaat niet niet-ontvankelijk zou kunnen worden verklaard in de procedure die wordt beschreven in het ontwerpbesluit, acht ik, reeds gelet op de beoordeling die op grond van de Procedurerichtlijn dient plaats te vinden vooraleer kan worden aangenomen dat sprake is van een veilig land van herkomst, geen voor de hand liggende uitleg van de uit de Procedurerichtlijn voortvloeiende verplichtingen.

Aan artikel 3.109ca, vierde lid, is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling, toegevoegd dat, indien Onze Minister voornemens is de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 30a, eerste lid, onder a, van de Wet de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld zijn standpunt uiteen te zetten over de toepassing van deze grond op zijn specifieke omstandigheden. Daarmee wordt gewaarborgd dat ook in deze procedure wordt voldaan aan artikel 34, eerste lid, van de Procedurerichtlijn.

c. Doorgeleiding naar de algemene asielprocedure

Het advies om ook voor de situatie dat tijdens de versnelde afwijzingsprocedure blijkt dat een aanvraag zich toch niet leent voor een beslissing met toepassing van artikel 3.109ca, in het besluit expliciet te regelen dat alsnog de algemene asielprocedure wordt gevolgd, is overgenomen. Daartoe is een nieuw zevende lid toegevoegd aan artikel 3.109ca.

d. Doelmatigheid

De Afdeling veronderstelt terecht dat het ontbreken van harde termijnen voor een aantal procedurestappen is ingegeven door de wens de procedure zodanig flexibel te doen zijn dat zoveel mogelijk wordt bijgedragen aan een effectievere en snellere behandeling van dit type asielaanvragen. Zoals hiervoor al is opgemerkt legt de afdoening van dit type zaken een onnodig beslag op de asielprocedure en de opvangcapaciteit. De urgentie om deze zaken zo snel als mogelijk af te doen wordt dan ook zeer gevoeld. Hoewel afdoening binnen de door de Afdeling genoemde vier dagen in de praktijk niet steeds haalbaar zal zijn, zal ernaar worden gestreefd om in zoveel mogelijk zaken deze termijn zo dicht mogelijk te benaderen.

---

[2] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

Hoeveel tijdwinst de versnelde afdoening in de praktijk gemiddeld zal opleveren, laat zich niet voorspellen. Dit hangt onder meer af van de totale asielinstroom, het gedeelte dat dit type zaken uitmaakt van die totale instroom en de beschikbare capaciteit bij de IND.

De Afdeling kan worden toegegeven dat de gekozen formuleringen in artikel 3.109ca de mogelijkheid openlaten dat, ondanks de hiervoor geschetste opportuniteit, de totale procedure even lang of langer gaat duren dan een behandeling in de algemene asielprocedure. Dat is uitdrukkelijk niet de bedoeling. Gelet hierop is aan artikel 3.109ca, elfde lid, toegevoegd dat de beschikking uiterlijk op de achtste dag na het gehoor dient te worden genomen.

3. Versnelde inwilligingsprocedure

a. Verenigbaarheid met de Procedurerichtlijn

De procedure bij voorzienbare inwilliging behelst geen gunstiger normen voor de toekenning van of intrekking van internationale bescherming. Van toepassing van artikel 5 van de Procedurerichtlijn is dan ook geen sprake. Het betreft een vereenvoudigde procedure met toepassing waarvan in een bepaald type zaken tot een beslissing kan worden gekomen, waarbij echter steeds zal worden voldaan aan de relevante in de Procedurerichtlijn neergelegde vereisten. Dat in de Procedurerichtlijn niet expliciet wordt vermeld dat op verschillende wijzen op bepaalde typen aanvragen kan worden beslist, betekent niet dat deze richtlijn aan een dergelijke aanpak in de weg staat. Het in artikel 31, zevende lid, aanhef en onder a, van de Procedurerichtlijn bepaalde is in deze context niet zonder meer relevant. Dat de procedure bij voorzienbare inwilliging wordt gevolgd, behoeft namelijk niet te betekenen dat daadwerkelijk voorrang wordt gegeven aan de betreffende zaak. Indien hiervoor op enig moment zou worden gekozen, biedt artikel 31, zevende lid, aanhef en onder a, van de Vw 2000 hiervoor inderdaad de benodigde ruimte.

b. Vage begrippen

Het enige doel van het hanteren van de procedure bij voorzienbare inwilliging is dat (verdere) vertraging bij de afhandeling van asielaanvragen zoveel mogelijk wordt voorkomen. De huidige situatie maakt de introductie van een dergelijke mogelijkheid onontbeerlijk. Of toepassing van deze procedure zinvol is hangt af van de totale instroom, de omvang en samenstelling van de voorraad nog te beoordelen asielverzoeken, de capaciteit bij de IND en het gedeelte van de aanvragen dat onder deze procedure kan worden afgedaan. Deze elementen dienen in samenhang te worden beoordeeld en de uitkomst van die beoordeling kan in de tijd verschillen. De door de Afdeling genoemde termen laten zich dan ook niet in zijn algemeenheid concretiseren. De omstandigheid dat het een bijzondere procedure betreft die bedoeld is om te worden toegepast in bijzondere situaties acht ik daarvoor op zichzelf onvoldoende reden. Toepassen van de betreffende procedure heeft, als gezegd, geen verdere strekking dan dat in een bepaald type zaken op vereenvoudigde wijze tot een inwilliging kan worden gekomen. Er wordt geen afbreuk gedaan aan grondrechten of Europese uitgangspunten en de vreemdeling zal hier ook overigens niet door worden benadeeld. Zoals hierna onder d. nader wordt toegelicht zal een individuele vreemdeling er ook op langere termijn geen negatieve gevolgen van ondervinden dat zijn aanvraag in deze procedure is ingewilligd.

Dat niet lichtvaardig zal worden besloten tot het nemen van het in artikel 3.123a, eerste lid, bedoelde besluit, wordt gewaarborgd door het gegeven dat de totstandkoming ervan plaatsvindt in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. In dat kader kan en zal de afweging van de hiervoor bedoelde elementen in de concrete situatie, tegen het licht worden gehouden.

c. Nadere regels bij ministeriële regeling

Zoals de Afdeling elders in het advies opmerkt, is de procedure bij voorzienbare inwilliging die in de nieuwe paragraaf 3 van Afdeling 5 van het Vb 2000 wordt geïntroduceerd een bijzondere procedure die bedoeld is om te worden toegepast in bijzondere situaties. Hoewel ik de toepassing ervan met vertrouwen tegemoet zie, bestaat nog geen ervaring met het bij separaat besluit in werking zetten van een bijzondere beoordelingsprocedure voor een bepaalde categorie asielaanvragen en is het van belang dat snel kan worden gehandeld indien daarbij onverhoopt problemen mochten optreden.

Zoals hiervoor al is benadrukt wordt onder meer met de introductie van deze procedure beoogd om zoveel mogelijk te voorkomen dat de tijd die asielzoekers moeten wachten op een beslissing verder oploopt. De goede werking van deze procedure kan dan ook van belang zijn voor de beoordeling van grote aantallen asielaanvragen. In de nieuwe paragraaf is getracht de procedure zo zorgvuldig mogelijk te beschrijven en er is thans geen aanleiding om te veronderstellen dat nadere regels op het niveau van een ministeriële regeling nodig zijn. De reden dat in artikel 3.123a, vijfde lid, van het ontwerpbesluit niettemin een delegatiebepaling is opgenomen, is dat indien onverhoopt mocht blijken

dat er nadere regels nodig zijn, de negatieve gevolgen van het ontbreken ervan, gelet op de voornoemde grote aantallen asielaanvragen, zeer groot kunnen zijn en eventuele aanpassingen naar verwachting zo spoedig mogelijk zullen moeten worden doorgevoerd. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke regeling, indien deze geen incidenteel karakter draagt, bij de eerst mogelijke gelegenheid alsnog op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zal worden neergelegd.

De bepaling is dus louter bedoeld voor situaties waarin het onontkoombaar is dat op zeer korte termijn nadere regels worden gesteld en de toepassing ervan zal ook tot die situaties worden beperkt. De werking is in zoverre ingekaderd dat, zoals uit de tekst van de bepaling blijkt, alleen nadere regels kunnen worden gesteld indien dit voor een goede invoering en beëindiging van de in paragraaf 3 opgenomen procedures noodzakelijk is. De wijze waarop individuele asielverzoeken worden beoordeeld, kan dan ook niet met toepassing van deze delegatiebepaling worden gewijzigd. Een nadere concretisering van de inhoud en de aard van de regels is dan ook niet goed te geven. De in het ontwerpbesluit opgenomen mogelijkheid om tevens af te wijken van andere maatregelen van bestuur dan het Vb 2000 is gelet op de opmerkingen van de Afdeling geschrapt.

In de nota van toelichting is, in lijn met het hiervoor gestelde, explicieter toegelicht dat en waarom de delegatiebepaling noodzakelijk is.

d. Toekomstige gevolgen versnelde inwilligingsprocedure

Verleende asielvergunningen zullen slechts worden ingetrokken indien de omstandigheden op grond waarvan de bescherming is geboden niet langer bestaan, of zodanig gewijzigd zijn dat bescherming niet langer nodig is. Dit zal vanzelfsprekend niet licht worden aangenomen. Voorts kan een eerder verleende asielvergunning worden ingetrokken indien bijvoorbeeld openbare orde aspecten daartoe nopen.

Het opnemen van de relevante informatie in een asieldossier wordt ook bij het doorlopen van de procedure bij voorzienbare inwilliging geborgd. Allereerst is van belang dat de asielzoeker een zogeheten aanmeldformulier dient in te vullen. Op dit formulier kan onder meer voor eventuele nareis relevante informatie worden vermeld. Deze informatie zal worden geverifieerd in het daaropvolgende gehoor waarbij een tolk aanwezig is. Tijdens dit gehoor zal de IND tevens de asielzoeker in de gelegenheid stellen om zijn individuele asielmotieven naar voren te brengen en indien uit de aangevoerde informatie van de asielzoeker blijkt dat hij zich (mede) beroept op individuele omstandigheden zullen hier in zijn toelatingsprocedure reeds vragen over worden gesteld door de IND.
Indien de verblijfsstatus wordt ingetrokken vanwege veranderde omstandigheden, wordt de gebruikelijke procedure gevolgd. De vreemdeling krijgt in dat geval gesubsidieerde rechtsbijstand conform de huidige situatie. Daarnaast moet de IND vanzelfsprekend in alle gevallen een beslissing om tot intrekking van een asielvergunning over te gaan goed kunnen onderbouwen en wordt de vreemdeling in dat geval voorafgaand aan de beslissing ook steeds gehoord.

Overigens verzet geen rechtsregel zich ertegen dat een asielzoeker, desgewenst na ontvangst van het inwilligend besluit alsnog correcties en aanvullingen, nadere verklaringen of bewijsmateriaal overlegt. Dit is echter geen verplichting en het niet gebruik maken van deze mogelijkheid zal niet aan de asielzoeker worden tegengeworpen.

In paragraaf 4 van de nota van toelichting is, in lijn met het hiervoor gestelde, nader uiteengezet wat de gevolgen voor een eventuele intrekking zijn van het gegeven dat een verblijfsvergunning is verleend met toepassing van de procedure bij voorzienbare inwilliging.

e. Bijzondere vervolgprocedure

Indien in de bijzondere vervolgprocedure niet alsnog kan worden vastgesteld dat de betrokken vreemdeling behoort tot de in artikel 3.123a, eerste lid, bedoelde nationaliteit of groep, ligt het in de lijn der verwachting dat de aanvraag kennelijk ongegrond zal worden verklaard omdat de betrokkene onjuiste verklaringen heeft afgelegd omtrent zijn identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep. Gelet daarop is het aangewezen geacht dat in die situatie alsnog een procedure wordt gevolgd die, behoudens het achterwege laten van het eerste gehoor, de gebruikelijke waarborgen voor de vreemdeling omvat.

Omdat de zinsnede in artikel 3.123c, eerste lid, dat ‘nog steeds voorzienbaar is dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt’ mogelijk onbedoeld de suggestie wekt dat in de bijzondere vervolgprocedure niet ook tot een afwijzing kan worden gekomen, is deze geschrapt.

4. Redactionele opmerkingen

Artikel 3.123h, eerste lid, is een uitwerking van artikel 3.123e, tweede lid, zoals het bestaande artikel 3.115, eerste lid, een uitwerking is van het bestaande artikel 3.110, tweede lid. Ik zie thans geen aanleiding de bepalingen samen te voegen.

Artikel 3.109ca, negende lid, komt overeen met artikel 3.109c, zesde lid. De verschillen in formulering tussen beide bepalingen enerzijds en artikel 3.114, vijfde lid, anderzijds hangen samen met de verschillen tussen de in deze procedures te betrachten en gewenste spoed. Ik zie geen noodzaak hier in de toelichting expliciet op in te gaan.

De overige opmerkingen in de redactionele bijlage zijn overgenomen.
In het ontwerp zijn nog enkele aanvullingen en redactionele verbeteringen van ondergeschikte aard doorgevoerd.

Ik moge U hierbij het ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff.

Advies Raad van State

No. W03.15.0450/II
's-Gravenhage, 27 januari 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 december 2015, no.2015002295, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in de invoering in het Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb 2000) van bijzondere, versnelde procedures voor de behandeling van asielaanvragen van vreemdelingen waarvan voorzienbaar is dat deze niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard (versnelde afwijzingsprocedure). Daarnaast introduceert het ontwerpbesluit de mogelijkheid om wanneer een substantieel deel van de asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar is dat deze aanvragen worden ingewilligd, reeds na een kort gehoor tot inwilliging over te gaan (versnelde inwilligingsprocedure). Tot slot regelt het ontwerpbesluit dat het operationeel toezicht door de Mobiel Toezicht Veiligheid-eenheden van de Koninklijke Marechaussee (MTV-controle) voor langere tijd kan worden verscherpt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen een motivering of aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen. De Afdeling adviseert onder meer in te gaan op de Unierechtelijke context van het ontwerpbesluit. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de versnelde afwijzingsprocedure en over de versnelde inwilligingsprocedure.

1. Unierechtelijke context

De Afdeling merkt op dat terwijl het nationale vreemdelingenrecht in grote mate wordt beïnvloed door internationale regels en het Unierecht, in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de verhouding van het ontwerpbesluit tot het Unierecht. Gewezen zij met name op de Procedurerichtlijn,[1] waarin de procedures voor de toekenning van internationale bescherming geregeld. Daarin is onder meer geregeld in welke gevallen de lidstaten voorrang kunnen verlenen aan de behandeling van een verzoek om internationale bescherming[2] en wanneer de lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure van een asielverzoek wordt versneld.[3] Ook zijn voor dit ontwerpbesluit van belang de in de Schengengrenscode[4] neergelegde regels over het toezicht aan de binnengrenzen. Op grond daarvan is het voor de Schengenlidstaten in beginsel verboden om toezicht te houden aan de binnengrenzen.[5] Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in verschillende uitspraken[6] de kaders uiteengezet waarbinnen controles in het grensgebied tussen de Schengenlidstaten ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding niet strijdig zijn met dit verbod.

De verhouding van het ontwerpbesluit tot het Unierecht, en in het bijzonder genoemde richtlijn en verordening behoeft aandacht. De Afdeling adviseert in de toelichting – in een aparte paragraaf[7] – op de Unierechtelijke aspecten van het ontwerpbesluit in te gaan en, zo nodig, daarin een (geconsolideerde) transponeringstabel voor de Procedurerichtlijn op te nemen.

---

[1] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PB 2013 L 180).
[2] Artikel 31, lid 7, van de Procedurerichtlijn.
[3] Artikel 31, lid 8, van de Procedurerichtlijn.
[4] Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Pb 2006 L 105).
[5] Artikel 20 en 21 van de Schengengrenscode.
[6] Zie onder meer het arrest van het Hof van 22 juni 2010 in gevoegde zaken C-188/10 en C-189/10, Aziz Melki en Sélim Abdeli tegen Frankrijk, ECLI:EU:C:2010:363, en het arrest van het Hof van 19 juli 2012, Atiqullah Adil tegen Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel, ECLI:EU:C:2012:508.
Zie ook de uitspraken van de ABRvS van 28 december 2010 in zaak nr. 201010789/1/V3, ECLI:NL:RVS:2010:BP0427 en van 3 augustus 2012 in zaak nr. 201204130/1/V4, ECLI:NL:RVS:2012:BX3933.
[7] In deze paragraaf kan eventueel ook worden ingegaan op de meer specifieke Unierechtelijke aspecten uit de hiernavolgende opmerkingen.

2. Versnelde afwijzingsprocedure

Het ontwerpbesluit voert een versnelde wijze van afdoening in voor asielaanvragen die vermoedelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn.[8] De Afdeling maakt hierover een aantal opmerkingen.

a. Alleen bij een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen

Uit de titel van het ontwerpbesluit en uit de toelichting[9] daarbij blijkt dat het besluit beoogt bijzondere procedurele bepalingen in te voeren die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van zeer sterk verhoogde asielinstroom waarop de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) niet is berekend. Anders dan voor de verkorte inwilligingsprocedure,[10] is voor de versnelde afwijzingsprocedure voor vreemdelingen die reeds bescherming hebben in een andere EU-lidstaat of afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst,[11] niet bepaald dat deze procedure alleen geldt in een dergelijke situatie.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.

b. Bescherming in een andere EU-lidstaat

Voorgesteld wordt om de versnelde afwijzingsprocedure toe te passen in het geval van vreemdelingen die reeds bescherming hebben in een andere EU-lidstaat (niet-ontvankelijk)[12] of afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst (kennelijk ongegrond).[13] Volgens de preambule van de Procedurerichtlijn moeten de lidstaten in bepaalde gevallen, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, de behandelingsprocedure kunnen versnellen. In welke – limitatief bepaalde – gevallen de lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure voor een verzoek om internationale bescherming wordt versneld, is neergelegd in artikel 31, achtste lid, van de richtlijn.[14] Het geval dat een vreemdeling in een andere EU-lidstaat internationale bescherming geniet,[15] wordt daarin, anders dan het geval dat een vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst, niet vermeld. Dat de omstandigheid dat een vreemdeling in een andere EU-lidstaat internationale bescherming geniet in het ontwerpbesluit aanleiding is voor toepassing van een versnelde afwijzingsprocedure lijkt op gespannen voet te staan met het limitatieve karakter van voormelde bepaling van de Procedurerichtlijn.

Voorts stellen de lidstaten ingevolge de Procedurerichtlijn, vooraleer zij een besluit nemen over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming, verzoekers in de gelegenheid om hun standpunt daarover uiteen te zetten.[16] Deze bepaling is geïmplementeerd in artikel 3.113 van het Vb 2000,[17] welk artikel ingevolge het ontwerpbesluit niet van toepassing is indien de versnelde afwijzingsprocedure wordt toegepast. Aldus lijkt de Procedurerichtlijn op dit punt niet langer volledig geïmplementeerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Doorgeleiding naar de algemene asielprocedure

In de toelichting[18] is vermeld dat wanneer tijdens de versnelde afwijzingsprocedure blijkt dat een aanvraag zich toch niet leent voor deze snelle afdoening, deze aanvraag wordt doorgeleid naar de algemene asielprocedure.[19] en dat de desbetreffende asielzoeker dan doorstroomt naar de rust- en voorbereidingstermijn.[20] Dit blijkt, anders dan voor de situatie dat de verkorte inwilligingsprocedure

---

8 Het voorgestelde artikel 3.109ca van het Vb 2000.
9 Zie punt 1. ('Algemeen') van de Nota van toelichting.
10 Zie het voorgestelde artikel 3.123a van het Vb 2000.
11 Het voorgestelde artikel 3.109ca van het Vb 2000.
12 Zie artikel 30a, eerste lid, onder a, van de Vw 2000, waarmee artikel 33 van de Procedurerichtlijn is geïmplementeerd.
13 Artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Vw 2000, waarmee artikel 32, tweede lid, van de Procedurerichtlijn is geïmplementeerd.
14 Daarbij moeten wel de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II van de Procedurerichtlijn in acht worden genomen.
15 Deze omstandigheid kan ingevolge artikel 33, tweede lid, van de Procedurerichtlijn tot niet-ontvankelijk verklaren van een asielaanvraag leiden.
16 Artikel 34, eerste lid, van de Procedurerichtlijn.
17 Zie de nota van toelichting (artikelsgewijs deel, artikel I, Onderdeel N en Q) bij het besluit van 10 juli 2015, houdende wijziging van het Vb 2000 en het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 in verband met de implementatie van de Procedurerichtlijn en de Opvangrichtlijn, Stb. 2015, 294.
18 Artikelsgewijze toelichting, artikel I, onderdeel A.
19 De Afdeling begrijpt dat hiermee wordt bedoeld: de procedure van de artikelen 3.110 tot en met 3.116 van het Vb 2000.
20 Zie artikel 3.109 van het Vb 2000.

niet geschikt blijkt om een asielaanvraag te behandelen,[21] niet uit het ontwerpbesluit.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aan te passen.

d. Doelmatigheid

Met de versnelde afwijzingsprocedure wordt beoogd een effectievere, en ook snellere asielprocedure voor bepaalde groepen vreemdelingen in te voeren.[22] Zo wordt tegengegaan dat asielzoekers onnodig lang schaarse opvangplaatsen bezet houden. Ook moet deze procedure een dempend effect hebben op de instroom van asielzoekers.[23] Anders dan in de algemene asielprocedure, geldt in de versnelde afwijzingsprocedure geen rust- en voorbereidingstermijn en worden de staatssecretaris geen harde procedurele termijnen gesteld. Na de indiening van de asielaanvraag wordt een vreemdeling ‘zo spoedig mogelijk’ (eenmaal) gehoord. De vreemdeling krijgt ‘zo spoedig mogelijk’ een afschrift van het verslag van het gehoor en het voornemen tot het niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag wordt ‘zo spoedig mogelijk uitgebracht. De vreemdeling heeft vervolgens maximaal twee dagen om zijn zienswijze op het voornemen uit te brengen, waarna de beschikking bekend wordt gemaakt. Terwijl de algemene asielprocedure inclusief rust- en voorbereidingstermijn in beginsel veertien dagen vergt, kan in de versnelde afwijzingsprocedure in het meest gunstige geval binnen vier dagen een besluit worden genomen. In de versnelde afwijzingsprocedure moet evenwel ook tijd worden ingeruimd voor onderzoeken die doorgaans in de rust- en voorbereidingstermijn worden gedaan.[24]

De Afdeling onderkent dat een bepaalde mate van flexibiliteit in de procedurele termijnen kan bijdragen aan een effectievere en snellere behandeling van een asielaanvraag. De toelichting geeft echter niet concreet aan hoeveel tijdwinst de versnelde afdoening naar verwachting (gemiddeld) zal opleveren.
Voorts bevatten noch het ontwerpbesluit noch de toelichting daarop[25] garanties dat de behandeling van een aanvraag in de versnelde afwijzingsprocedure in de praktijk – juist omdat harde termijnen ontbreken – onverhoopt niet even lang of langer gaat duren dan een behandeling in de algemene asielprocedure. Dit terwijl voor de desbetreffende vreemdelingen in de versnelde afwijzingsprocedure verschillende waarborgen van de algemene asielprocedure (bijvoorbeeld de mogelijkheid om zich op de procedure voor te bereiden en om een medisch onderzoek te ondergaan) niet gelden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader uiteen te zetten op welke wijze wordt gewaarborgd dat de versnelde afwijzingsprocedure daadwerkelijk sneller is dan de algemene asielprocedure en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

3. Versnelde inwilligingsprocedure

Het ontwerpbesluit introduceert de mogelijkheid om in situaties waarin een substantieel deel van het aantal asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van beschikbaar bewijs voorzienbaar is dat deze asielaanvragen voor inwilliging in aanmerking komen, reeds na een kort gehoor tot inwilliging over te gaan.[26]

In het licht van de huidige verhoogde instroom van vreemdelingen in de asielprocedure en de druk op het besluitvormingsproces die dit met zich brengt,[27] onderkent de Afdeling het belang van de mogelijkheid om voor periodes van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen een verkorte procedure in te voeren voor de behandeling van asielaanvragen waarvan voorzienbaar is dat deze worden ingewilligd. De Afdeling maakt evenwel een aantal opmerkingen over de voorgestelde uitwerking.

[21] Zie het voorgestelde artikel 3.123b, zevende lid, van het Vb 2000 en de voorgestelde subparagraaf 3.3 ‘bijzondere vervolgprocedure’.
[22] Zie de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086, blz. 1.
[23] Zie punt 3 van de toelichting.
[24] Het voorgestelde artikel 3.109ca, lid 3, van het Vb 2000 bepaalt dat van de vreemdeling een gezichtsopname wordt gemaakt en dat vingerafdrukken worden afgenomen en opgeslagen (vergelijk artikel 3.109, lid 5, van het Vb 2000). Ingevolge het voorgestelde lid 2 kan voorts onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling en naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden (vergelijk artikel 3.109, lid 4, van het Vb 2000).
[25] Zie punt 3 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.
[26] Het voorgestelde artikel 3.123a van het Vb 2000.
[27] Zie de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 27 november 2015, Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2086, blz. 1.

a. Verenigbaarheid met de Procedurerichtlijn

Zoals hiervoor onder punt 2.b. is opgemerkt, biedt de Procedurerichtlijn de lidstaten de mogelijkheid om de behandelingsprocedure voor een verzoek om internationale bescherming te versnellen in een aantal – limitatief bepaalde – gevallen waarin een dergelijk verzoek waarschijnlijk wordt *afgewezen*. De versnelde behandelingsprocedure van artikel 31, achtste lid, van de Procedurerichtlijn kan naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet de grondslag vormen voor de in het ontwerpbesluit voorgestelde versnelde *inwilligings*procedure.

Wel biedt de Procedurerichtlijn de lidstaten mogelijkheden om voorrang te verlenen aan de behandeling van een verzoek om internationale bescherming omdat dit waarschijnlijk gegrond is[28] of om gunstiger normen in te voeren voor de procedures voor de toekenning van internationale bescherming.[29] De Afdeling merkt op dat uit de toelichting echter niet blijkt dat de versnelde inwilligingsprocedure op één van deze mogelijkheden is gebaseerd. Daarnaast rijst de vraag of toepassing van deze procedure op de lange termijn in alle gevallen als gunstiger kan worden aangemerkt. De Afdeling verwijst hiertoe naar punt d. hieronder.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

b. Vage begrippen

Ingevolge het ontwerpbesluit kan worden besloten tot invoering van een bijzondere procedure voor de behandeling van aanvragen die voorzienbaar inwilligbaar zijn, indien sprake is of is geweest van een ‘zodanige toename’ van het aantal asielaanvragen dat daardoor bij de behandeling van asielaanvragen een ‘aanzienlijke vertraging’ is opgetreden of naar verwachting zal optreden en een ‘substantieel deel van de aanvragen’ wordt ingediend door vreemdelingen met een bepaalde achtergrond, waardoor inwilliging van die aanvragen voorzienbaar is.[30] In de toelichting worden deze vage termen niet nader geconcretiseerd. Aangezien het hier een bijzondere procedure betreft die bedoeld is om te worden toegepast in bijzondere situaties, is de Afdeling van oordeel dat meer concreet uiteengezet moet worden onder welke omstandigheden de staatssecretaris kan besluiten om de versnelde inwilligingsprocedure toe te passen. Daartoe is een nadere invulling van elk van bovenstaande vage termen geboden. Zo zou voor de term ‘aanzienlijke vertraging’ duidelijker kunnen worden gemaakt welke vertraging van de asielprocedure[31] – uitgedrukt in bijvoorbeeld weken of maanden – ten opzichte van de (gemiddelde) normale duur daarvan als aanzienlijk wordt aangemerkt.

De Afdeling adviseert om in de toelichting nader te concretiseren onder welke omstandigheden de versnelde inwilligingsprocedure zal worden toegepast en het ontwerpbesluit zo nodig aan te passen.

c. Nadere regels bij ministeriële regeling

Het ontwerpbesluit biedt de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen waarbij zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens dit besluit of enige andere algemene maatregel van bestuur indien dit voor een goede invoering en beëindiging van bijzondere procedures bij een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen noodzakelijk is.[32]

Elke delegatie van regelgevende bevoegdheid moet in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Daarbij dient delegatie naar een ministeriële regeling te worden beperkt tot bijvoorbeeld voorschriften van administratieve aard, uitwerking van details van een regeling of voorschriften die dikwijls wijziging behoeven.[33]

De Afdeling merkt op dat noch uit het ontwerpbesluit noch uit de toelichting daarbij blijkt voor welke situaties voormelde delegatiebepaling is bedoeld, wat de aard is van de regels die krachtens deze bepaling kunnen worden gesteld en dat het gebruik van deze bevoegdheid zal zijn beperkt tot het noodzakelijke. Voorts is de verwijzing in het ontwerpbesluit naar ‘enige andere maatregel van bestuur’ onvoldoende concreet om te kunnen begrijpen wat daarmee is bedoeld en zal deze moeten worden vervangen door een gerichte verwijzing.

[28] Artikel 31, zevende lid, onder a, van de Procedurerichtlijn.
[29] Artikel 5 van de Procedurerichtlijn.
[30] Het voorgestelde artikel 3.123a, lid 1, van het Vb 2000.
[31] De periode dat een vreemdeling, vanaf het moment dat hij te kennen heeft gegeven asiel te willen vragen, moet wachten totdat zijn aanvraag in behandeling wordt genomen alsmede de periode dat hij in afwachting is van een besluit op zijn aanvraag.
[32] Het voorgestelde artikel 3.123a, lid 5, van het Vb 2000.
[33] Zie ook de aanwijzingen 25 en 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader te omschrijven wanneer deze delegatiebepaling kan worden toegepast en het ontwerpbesluit aan te passen.

d. Toekomstige gevolgen versnelde inwilligingsprocedure

De versnelde inwilligingsprocedure voorziet in één gehoor waarin een vreemdeling wordt gevraagd naar onder meer zijn identiteit en nationaliteit, zijn reisroute en identiteitsdocumenten. Tevens wordt een vreemdeling in dit gehoor de gelegenheid geboden om zijn asielmotieven uiteen te zetten. De Afdeling gaat ervan uit dat dit – in vergelijking met het nader gehoor in de algemene asielprocedure – een summiere en weinig gedetailleerde optekening van het asielrelaas zal inhouden. Wanneer in de toekomst de rechtsgrond aan een in de versnelde procedure verkregen asielvergunning komt te ontvallen, bijvoorbeeld omdat de algemene situatie in Syrië en Eritrea weer veilig zou zijn, zal moeten worden onderzocht of de desbetreffende vreemdeling op basis van zijn individuele asielrelaas nog op een andere grond voor een asielvergunning in aanmerking komt. Voor dat onderzoek zal het summiere asieldossier van de versnelde inwilligingsprocedure de basis zijn. Door het tijdsverloop zullen verklaringen van een vreemdeling niet altijd meer met bewijsstukken te staven zijn en kunnen herinneringen zijn vervaagd. Een goede beoordeling van een individueel asielrelaas zal daardoor worden bemoeilijkt. Niet blijkt uit de toelichting hoe zal worden voorkomen dat in de toekomst, als gevolg van de toepassing van de versnelde inwilligingsprocedure bij hun eerste aanvraag, vreemdelingen bij de herbeoordeling van hun asielrelaas ten onrechte niet of ten onrechte juist wel op individuele gronden een asielvergunning krijgen.

De Afdeling adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe bij de toekomstige herbeoordeling van asielvergunningen zal worden omgegaan met de omstandigheid dat in de versnelde inwilligingsprocedure de asielrelazen summier zijn opgetekend.

e. Bijzondere vervolgprocedure

Voor het geval dat de versnelde inwilligingsprocedure niet geschikt is voor de afdoening van de aanvraag, maar nog steeds voorzienbaar is dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt, voorziet het ontwerpbesluit in een bijzondere vervolgprocedure. Deze vervolgprocedure komt overeen met de algemene asielprocedure, voorafgegaan door de rust- en voorbereidingstermijn. Het reeds in de versnelde inwilligingsprocedure gevoerde gehoor wordt evenwel als eerste gehoor aangemerkt en de voorbereiding op het nader gehoor vindt plaats in de rust- en voorbereidingstermijn. De vraag rijst waarom een procedure gelijkend op de algemene asielprocedure noodzakelijk is in deze gevallen, nu alleen nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W03.15.0450/II

– Artikel 3.123b, negende lid, na ‘het eerste lid’ invoegen: van artikel 3.123a.
– Artikel 3.123c, tweede lid, na ‘het vierde lid’ invoegen: van artikel 3.123b.
– Artikel 3.123e, tweede lid, komt deels overeen met artikel 3.123h, eerste lid en is deels een aanvulling daarop. Deze bepalingen samenvoegen.
– In de toelichting het verschil verklaren tussen artikel 3.109ca, lid 9, en artikel 3.114, vijfde lid.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000, houdende de invoering van bijzondere procedurele bepalingen die kunnen worden toegepast in situaties waarin sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 18 december 2015, nr. 717478

Gelet op de artikel 37, eerste lid, van de Vw 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van *** nr. ***);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van ***, nr. ***;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 3.109c wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 3.109ca

1. Indien de aanvraag vermoedelijk niet-ontvankelijk zal worden verklaard met toepassing van artikel 30a, eerste lid, onder a, van de Wet of vermoedelijk kennelijk ongegrond zal worden verklaard met toepassing van artikel 30b, eerste lid, onder b, van de Wet, zijn de artikelen 3.109 en 3.110 tot en met 3.116 niet van toepassing.

2. Na de indiening van de aanvraag, bedoeld in artikel 3.108c, eerste lid, kan onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling en naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden.

3. Van de vreemdeling worden door Onze Minister een gezichtsopname gemaakt en vingerafdrukken afgenomen en opgeslagen. De vreemdeling verleent hieraan zijn medewerking.

4. De vreemdeling wordt zo spoedig mogelijk door Onze Minister aan een gehoor onderworpen. Daarbij worden vragen gesteld omtrent zijn personalia, zijn geboorteplaats en geboortedatum, zijn nationaliteit en etnische afkomst, de datum van zijn vertrek uit het land van herkomst, de datum van zijn aankomst in Nederland, eventueel verblijf in derde landen, het bezit van een paspoort en identiteitsdocumenten en de personalia en verblijfplaats van familieleden. Tevens wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zijn asielmotieven uiteen te zetten.

5. Het afschrift van het in het vierde lid bedoelde gehoor wordt zo spoedig mogelijk ter kennis van de vreemdeling gebracht.

6. Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond te verklaren op de in het eerste lid bedoelde gronden, wordt het schriftelijk voornemen daartoe zo spoedig mogelijk aan de vreemdeling toegezonden of uitgereikt.

7. De vreemdeling brengt zijn zienswijze op het in het zesde lid bedoelde voornemen schriftelijk naar voren uiterlijk binnen twee dagen na de dag waarop het voornemen is uitgereikt of toegezonden.

8. De schriftelijke zienswijze is tijdig bij Onze Minister ingediend, indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen.

9. Onze Minister houdt rekening met een na afloop van de termijn ontvangen schriftelijke zienswijze, indien de beschikking nog niet bekend is gemaakt en de afdoening van de zaak daardoor niet ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het ontbreken van de schriftelijke zienswijze, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze schriftelijk naar voren kan brengen, staat aan het geven van de beschikking niet in de weg.

10. De beschikking wordt bekendgemaakt door uitreiking of toezending ervan.

B

Artikel 3.110 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het derde lid vervalt ', tenzij bij ministeriële regeling wordt bepaald dat deze wel meetellen'.

2. Onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Bij ministeriële regering kunnen, in afwijking van het derde lid, weekeinden of dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen, worden aangewezen als dagen die wel meetellen voor de termijnen, genoemd in het eerste en tweede lid. Die aanwijzing kan worden beperkt tot bepaalde dagen van het weekeinde, tot bepaalde weekeinden, tot bepaalde dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen, of tot bepaalde aanmeldcentra.

C

Na 3.123 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

Paragraaf 3. Bijzondere procedurele bepalingen bij een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen

Subparagraaf 1. Besluit omtrent de toepassing van bijzondere procedurele bepalingen

Artikel 3.123a

1. Indien sprake is of is geweest van een zodanige toename van het aantal asielaanvragen dat daardoor bij de behandeling van asielaanvragen een aanzienlijke vertraging is opgetreden of naar verwachting zal optreden en een substantieel deel van de asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar is dat deze voor inwilliging in aanmerking komen, kan Onze Minister besluiten dat voor de behandeling van aanvragen van deze vreemdelingen de in deze paragraaf beschreven procedure wordt gevolgd.

2. Het in het eerste lid bedoelde besluit wordt genomen in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en voor een in het besluit vast te stellen periode van ten hoogste één jaar.

3. De geldigheidsduur van het in het eerste lid bedoelde besluit kan, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, steeds met ten hoogste zes maanden worden verlengd voor zover nog steeds wordt voldaan aan de in het eerste lid bedoelde voorwaarden.

4. Onze Minister kan, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, het in het eerste lid bedoelde besluit op ieder moment intrekken, ook na verlenging van de geldigheidsduur ervan.

5. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld waarbij zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens dit besluit of enige andere algemene maatregel van bestuur indien dit voor een goede invoering en beëindiging van de in deze paragraaf opgenomen procedures noodzakelijk is.

Subparagraaf 2. De procedure bij voorzienbare inwilliging

Artikel 3.123b

1. Bij de behandeling van een aanvraag van een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.123a, eerste lid, zijn de artikelen 3.109 en 3.110 tot en met 3.116 niet van toepassing.

2. Na het indienen van de aanvraag door een vreemdeling als bedoeld in artikel 3.123a, eerste lid, kan onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling, naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden, dan wel naar de mogelijkheid van toepassing van artikel 30 of 30a, eerste lid, onderdeel a, b, c of e van de Wet.

3. Van de vreemdeling worden door Onze Minister een gezichtsopname gemaakt en vingerafdruk-

ken afgenomen en opgeslagen. De vreemdeling verleent hieraan zijn medewerking.

4. De vreemdeling wordt zo spoedig mogelijk door Onze Minister aan een gehoor onderworpen. Daarbij worden vragen gesteld omtrent zijn personalia, zijn geboorteplaats en geboortedatum, zijn nationaliteit en etnische afkomst, de datum van zijn vertrek uit het land van herkomst, de datum van zijn aankomst in Nederland, eventueel verblijf in derde landen, het bezit van een paspoort en identiteitsdocumenten en de personalia en verblijfplaats van familieleden. Tevens wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld zijn asielmotieven uiteen te zetten.

5. Het afschrift van het in het vierde lid bedoelde gehoor wordt zo spoedig mogelijk ter kennis van de vreemdeling gebracht.

6. Indien het in het vierde lid bedoelde gehoor voldoende grond biedt om de aanvraag in te willigen, wordt de beschikking zo spoedig mogelijk bekendgemaakt door uitreiking of toezending ervan.

7. Indien na het in het vierde lid bedoelde gehoor nog niet kan worden besloten tot inwilliging van de aanvraag, wordt voor de verdere behandeling van de aanvraag alsnog de in paragraaf 2 van deze Afdeling beschreven procedure gevolgd, met uitzondering van de daarin opgenomen bepalingen waaraan reeds uitvoering is gegeven. Bij deze behandeling worden de door de vreemdeling bij het in het vierde lid bedoelde gehoor afgelegde verklaringen over zijn asielmotieven die geen betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en andere zware strafbare feiten niet betrokken, tenzij de vreemdeling, na overleg met degene die hem in de rust- en voorbereidingstermijn bijstaat, aangeeft dat hij wenst dat dit wel gebeurt of de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen.

8. Het zevende lid is niet van toepassing in de gevallen, bedoeld in artikel 3.123c, eerste lid.

9. Indien op het moment dat een besluit als bedoeld in het eerste lid van kracht wordt, een aanvraag kan worden aangemerkt als een aanvraag van een vreemdeling als bedoeld in die bepaling en het onderzoek naar de aanvraag nog niet is gestart, wordt de in dit artikel beschreven procedure gevolgd.

10. Indien de vreemdeling op het moment dat een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt ingetrokken, of de geldigheidsduur ervan verstrijkt, reeds is onderworpen aan een gehoor als bedoeld in het vierde lid van dit artikel wordt de behandeling van de aanvraag voortgezet met toepassing van de in dit artikel beschreven procedure.

Subparagraaf 3. Bijzondere vervolgprocedure

Artikel 3.123c

1. De bepalingen in deze subparagraaf zijn uitsluitend van toepassing in die gevallen waarin na het in artikel 3.123b, vierde lid, bedoelde gehoor nog steeds voorzienbaar is dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt, maar nader onderzoek naar de identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is.

2. Indien deze subparagraaf van toepassing is wordt het gehoor bedoeld in het vierde lid aangemerkt als een eerste gehoor en zijn voor de verdere behandeling van de aanvraag, in afwijking van de artikelen 3.109 en 3.110 tot en met 3.116, de in deze subparagraaf opgenomen bepalingen van toepassing.

Artikel 3.123d

1. De vreemdeling wordt een rust- en voorbereidingstermijn gegeven van ten minste zes dagen. Het onderzoek, bedoeld in artikel 3.123e, vangt na de rust- en voorbereidingstermijn aan.

2. Gedurende de rust- en voorbereidingstermijn wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om te worden voorgelicht over de asielprocedure en om zich op de asielprocedure voor te bereiden en zich daartoe te laten bijstaan. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld correcties en aanvullingen in te dienen op het verslag van het eerste gehoor en hem wordt tijdig mededeling gedaan van de mogelijkheid zich bij een gehoor als bedoeld in artikel 3.123f, te doen bijstaan.

3. De vreemdeling wordt een medisch onderzoek aangeboden. Voor dit onderzoek is de schriftelijke toestemming van de vreemdeling vereist.

4. Artikel 3.109, zevende lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.123e

1. Voor het onderzoek naar de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28 van de Wet, zijn in een Aanmeldcentrum zes dagen beschikbaar.

2. Onze Minister kan de in het eerste lid genoemde termijn verlengen. In dat geval zijn voor het onderzoek in een Aanmeldcentrum ten hoogste veertien, zestien of tweeëntwintig dagen beschikbaar.

3. Artikel 3.110, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

4. Onze Minister bepaalt met inachtneming van artikel 3.123d, eerste lid, wanneer het onderzoek als bedoeld in het eerste lid aanvangt en deelt de dag van aanvang mede aan de vreemdeling.

Artikel 3.123f

1. Op de eerste dag wordt de vreemdeling door Onze Minister aan een nader gehoor onderworpen. Bij het afnemen van het nader gehoor wordt de vreemdeling in de gelegenheid gesteld om zo volledig mogelijk de tot staving van zijn aanvraag noodzakelijke elementen aan te voeren. Dit houdt onder meer in dat de vreemdeling in de gelegenheid wordt gesteld om uitleg te geven over eventueel ontbrekende elementen of over inconsistenties of tegenstrijdigheden in zijn verklaringen.

2. Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 30a van de Wet, wordt de vreemdeling tijdens het nader gehoor in de gelegenheid gesteld zijn standpunt uiteen te zetten over de toepassing van de in artikel 30a, eerste lid, van de Wet bedoelde gronden op zijn specifieke omstandigheden.

3. Van het nader gehoor wordt een schriftelijk verslag gemaakt. Een afschrift van het verslag van nader gehoor wordt op de eerste dag aan de vreemdeling ter kennis gebracht.

4. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld om uiterlijk op de tweede dag opmerkingen te maken of opheldering te verschaffen over verkeerd vertaalde passages of misvattingen in het verslag van het nader gehoor en nadere gegevens te verstrekken. De vreemdeling wordt daartoe volledig geïnformeerd over de inhoud van het verslag, zo nodig met bijstand van een tolk. De vreemdeling wordt verzocht uiterlijk op de tweede dag schriftelijk te bevestigen dat de inhoud van het verslag een correcte afspiegeling is van het nader gehoor. Het verslag van nader gehoor vermeldt deze termijn.

5. Artikel 3.113, zesde tot en met negende lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3.123g

1. Indien Onze Minister voornemens is de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28 van de Wet, af te wijzen binnen zes dagen, wordt het schriftelijk voornemen daartoe aan de vreemdeling toegezonden op de derde dag of aan de vreemdeling uitgereikt op de vierde dag.

2. De vreemdeling brengt zijn zienswijze op het in het eerste lid bedoelde voornemen schriftelijk naar voren uiterlijk op de vierde dag.

3. De schriftelijke zienswijze is tijdig bij Onze Minister ingediend, indien deze voor het einde van de termijn is ontvangen.

4. Het tijdstip van uitreiken van het voornemen en de ontvangst van de schriftelijke zienswijze worden door Onze Minister vastgelegd.

5. Onze Minister houdt rekening met een na afloop van de termijn ontvangen schriftelijke zienswijze, indien de beschikking nog niet bekend is gemaakt. Met een na afloop van de termijn ontvangen aanvulling op een eerder ingediende schriftelijke zienswijze wordt rekening

gehouden, indien de beschikking nog niet bekend is gemaakt en de afdoening van de zaak daardoor niet ontoelaatbaar wordt vertraagd. Het ontbreken van de schriftelijke zienswijze, na het verstrijken van de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze schriftelijk naar voren kan brengen, staat aan het geven van de beschikking niet in de weg.

6. Onze Minister maakt de beschikking uiterlijk op de zesde dag bekend door uitreiking of toezending ervan.

Artikel 3.123h

1. Onze Minister kan de in artikel 3.123e, eerste lid, genoemde termijn verlengen:
   a. in geval van overschrijding van de termijnen, bedoeld in de artikelen 3.123f, derde lid, en 3.123g, eerste en zesde lid, tenzij de overschrijding aan Onze Minister kan worden toegerekend;
   b. in geval van overschrijding van de termijnen, bedoeld in de artikelen 3.123f, vierde lid, of 3.123g, tweede lid, en de vreemdeling een met redenen omkleed verzoek om verlenging heeft ingediend, tenzij de overschrijding aan de vreemdeling kan worden toegerekend;
   c. indien naar het oordeel van Onze Minister nader onderzoek naar de identiteit of nationaliteit van de vreemdeling noodzakelijk is;
   d. indien de vreemdeling zijn eerder tijdens het onderzoek afgelegde verklaringen essentieel wijzigt of aanvult;
   e. indien naar het oordeel van Onze Minister nader onderzoek noodzakelijk is naar omstandigheden die verband houden met de gronden, bedoeld in de artikelen 3.6a, eerste lid, en 6.1e;
   f. indien Onze Minister een medisch onderzoek heeft aangeboden als bedoeld in artikel 3.109e; of
   g. indien de vreemdeling niet is verschenen bij een gehoor, dan wel is verdwenen of vertrokken zonder toestemming van Onze Minister.

2. De vreemdeling wordt van de verlenging schriftelijk in kennis gesteld. Bij de kennisgeving wordt de reden van de verlenging aangegeven alsmede op welk moment de verlengde termijn eindigt.

3. Indien Onze Minister de in artikel 3.123e, eerste lid, genoemde termijn heeft verlengd en voornemens is de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28 van de Wet, af te wijzen binnen veertien, zestien of tweeëntwintig dagen, wordt het schriftelijk voornemen daartoe aan de vreemdeling uitgereikt of toegezonden.

4. De vreemdeling brengt zijn zienswijze uiterlijk op de dag na de uitreiking of toezending van het voornemen naar voren, tenzij een met redenen omkleed verzoek om verlenging van deze termijn wordt ingewilligd.

5. Artikel 3.123g, derde tot en met vijfde lid, zijn van toepassing.

6. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a tot en met e maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de veertiende dag bekend door uitreiking of toezending ervan. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel f, maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de zestiende dag bekend door uitreiking of toezending ervan. Indien er sprake is van een situatie als bedoeld in het eerste lid, onderdeel g, maakt Onze Minister de beschikking uiterlijk op de tweeëntwintigste dag bekend door uitreiking of toezending ervan.

7. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels gesteld worden omtrent de toepassing van het eerste lid alsmede de wijze waarop het onderzoek naar de aanvraag wordt vervolgd indien de in artikel 3.123e, eerste lid, genoemde termijn wordt verlengd.

Artikel 3.123i

Indien de termijnen, bedoeld in de artikelen 3.123f, eerste en derde lid, of 3.123g, eerste en zesde lid, dan wel de op grond van artikel 3.123h, eerste lid, verlengde termijn, zijn overschreden, bedraagt de termijn waarbinnen de vreemdeling zijn zienswijze schriftelijk naar voren brengt vier weken, tenzij een met redenen omkleed verzoek om verlenging van deze termijn wordt ingewilligd. Artikel 3.116, derde tot zesde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.

D

In artikel 4.17b, tweede lid, wordt ‘vier weken’ vervangen door: zes maanden.

ARTIKEL II

Artikel 3.109ca van het Vreemdelingenbesluit 2000 blijft buiten toepassing in zaken waarin het onderzoek naar de aanvraag ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit reeds is gestart.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

NOTA VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In 2014 en vooral in 2015 heeft Nederland te maken met een zeer sterk verhoogde asielinstroom. Deze wordt met name veroorzaakt door het aantal eerste asielaanvragen uit Syrië en Eritrea, waar door de ernstige mensenrechten- en veiligheidssituatie veel mensen op de vlucht zijn geslagen. Vanaf mei 2015 is de asielinstroom opnieuw flink opgelopen, een ontwikkeling die in de maanden september en oktober een hoogtepunt bereikte met pieken tot boven de 3.000 nieuwe aanmeldingen per week. Nadien is de asielinstroom weliswaar weer iets afgenomen, maar nog altijd zeer hoog en groter dan waar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (ook na de recente personeelsuitbreidingen en de weekendopenstelling) op berekend is. Dit maakt dat het aantal asielzoekers in afwachting van een beslissing groeit en de tijd dat zij moeten wachten steeds verder oploopt.

Zoals aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2015 (Kamerstukken 2015/16, 19 637, nr. 2086) is het, gelet op de huidige aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, onontbeerlijk dat wordt voorzien in bijzondere procedures voor de behandeling van asielaanvragen van bepaalde groepen vreemdelingen. Met dit besluit wordt een bepaling in het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000) ingevoegd op basis waarvan aanvragen waarvan voorzienbaar is dat deze niet-ontvankelijk zullen worden verklaard omdat de betreffende vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet, of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn[1] zeer snel kunnen worden afgedaan. Voorts wordt in een nieuwe paragraaf de mogelijkheid geopend om in situaties waarin een substantieel deel van het aantal asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar is dat deze asielaanvragen voor inwilliging in aanmerking komen, in afwijking van de normale procedure, reeds na een kort gehoor tot inwilliging over te gaan (hierna: de procedure bij voorzienbare inwilliging).

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal beslissen of sprake is van een situatie die toepassing van de procedure bij voorzienbare inwilliging rechtvaardigt. Hij neemt dit besluit in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad. Dit besluit wordt genomen voor een periode van ten hoogste één jaar, welke periode steeds met zes maanden kan worden verlengd indien nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor het nemen ervan. Het besluit kan ieder moment worden ingetrokken.

In dit besluit is voorts geregeld dat het operationeel toezicht door de Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)-eenheden van de Koninklijke Marechaussee, voor een langere periode kan worden verscherpt. Daarmee wordt voorkomen dat iedere vier weken opnieuw tot tijdelijk afwijken van artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid, van het Vb 2000 moet worden besloten.

2. Screening

Direct bij of kort na de eerste aanmelding, vindt in alle gevallen identificatie en registratie (I&R) van de asielzoeker door de nationale politie (AVIM) plaats. Identiteitsdocumenten worden ingenomen en door de Koninklijke Marechaussee (KMar) gecontroleerd op authenticiteit. Voorts vult de asielzoeker een aanmeldformulier in. De informatie uit het I&R-proces en het vertaalde aanmeldformulier komen vervolgens in het dossier van de IND. Daarna wordt de asielzoeker door de IND gehoord. Op basis van de informatie uit het I&R proces, het aanmeldformulier en het (aanmeld)gehoor voert de IND een screening uit. Uitgangspunt is dat de (IND-)screening voor alle dossiers plaatsvindt binnen maximaal 14 dagen na eerste aanmelding.

De IND verricht in de aanmeldfase een screening in het kader van:
- Identiteitsfraude.
- Mensensmokkel/mensenhandel.
- Visum(-fraude).
- Oorlogsmisdrijven/nationale veiligheid.

Ten aanzien van de screening op bijvoorbeeld Nationale veiligheid gaat het om het onderkennen van signalen die mogelijk kunnen wijzen op jihadisme of radicalisering of die op andere wijze aan de nationale veiligheid kunnen raken. Dit soort signalen kunnen zijn opgevangen tijdens de contactmomenten die de vreemdeling heeft met AVIM, met COA en met de IND. Op basis van deze screening kan de IND besluiten om de zaak met voorrang in behandeling te nemen en/of om deze informatie meteen door te geven aan de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten.

---

[1] Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PbEU 2013, L 180).

3. Versnelde afwijzing bij bescherming in een andere lidstaat van de Europese Unie of komst uit een veilig land van herkomst

Indien bescherming reeds elders is geboden of de betreffende vreemdeling afkomstig is uit een veilig land, zal de asielzoeker niet snel aannemelijk kunnen maken dat hij in aanmerking komt voor bescherming. Omdat de kans dat de aanvraag wordt afgewezen op voorhand groot is, is een snellere behandeling door de IND gewenst en gerechtvaardigd. De procedure die voortaan zal worden gevolgd, vertoont raakvlakken met de procedure die sinds 20 juli 2015 ingevolge artikel 3.109c wordt gevolgd in zaken waarin de aanvraag vermoedelijk niet in behandeling zal worden genomen op grond van artikel 30 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Het gaat dan om zaken waarin op grond van de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag. Door ook in deze zaken versnelde afdoening te vereenvoudigen wordt tegengegaan dat asielzoekers onnodig lang een schaarse opvangplek bezet houden. Tevens gaat van de maatregel een signaalwerking uit voor vreemdelingen behorend tot een van beide categorieën met een dempend effect op de instroom. Na de beslissing op de aanvraag worden de vreemdelingen zo spoedig mogelijk overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), zodat het terugkeerproces met zo min mogelijk vertraging kan aanvangen.

Klantformulier

De asielzoeker meldt zich bij binnenkomst bij de nationale politie, die verantwoordelijk is voor de identificatie van de asielzoeker en de registratie van het asielverzoek. Voorts wordt de asielzoeker aan de hand van een zogenaamd klantformulier (toegesneden op de specifieke doelgroep) gevraagd feitelijke informatie te verstrekken De informatie van de nationale politie, het klantformulier en de aan de aanvraag ten grondslag gelegde documenten kunnen indicaties geven dat de aanvraag op de bedoelde gronden kan worden afgedaan.

Lijst veilige landen van herkomst

Voor de beantwoording van de vraag of een vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst is voorts van belang dat op Europees niveau wordt gewerkt aan een Verordening waarbij een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst wordt vastgesteld. Vooruitlopend hierop wordt met ingang van 14 november 2015 gewerkt met een nationale lijst. Deze lijst is, conform het vereiste in de Procedurerichtlijn en artikel 3.105ba van het Vb 2000, neergelegd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zie artikel 3.37f en bijlage 13).

Het veilig verklaren van een land van herkomst heeft tot gevolg dat er een presumptie is dat de asielaanvrager in zijn land van herkomst geen gegronde vrees voor vervolging heeft en dat hij evenmin een reëel risico op ‘ernstige schade’ in de zin van artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn en artikel 29, eerste lid, onder b, van de Vw 2000 loopt. De aanvrager moet echter wel in staat worden gesteld om aan te geven waarom het land in zijn specifieke geval niet veilig is. Daarmee rust er dus een zwaardere bewijslast op de vreemdeling om aannemelijk te maken dat hij in aanmerking komt voor internationale bescherming. Als de conclusie is dat de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst en niet aannemelijk is gemaakt dat de presumptie van veiligheid in het individuele geval niet geldt, kan de aanvraag worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit heeft tot gevolg dat het indienen van beroep tegen de afwijzing geen schorsende werking heeft en dat de afgewezen asielzoeker de uitkomst van zijn beroep in beginsel niet in Nederland mag afwachten. Ook kan in voorkomende gevallen in de grensprocedure op de aanvraag worden beslist.

Handelwijze: gehoor kort na de aanvraag

Indien de aanvraag vermoedelijk niet-ontvankelijk zal worden verklaard omdat de vreemdeling reeds internationale bescherming heeft gekregen in een andere EU lidstaat of kennelijk ongegrond zal worden verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn, kan na het indienen van de aanvraag onderzoek plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling en naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden. Voorts wordt de vreemdeling zo spoedig mogelijk aan een gehoor onderworpen. Daardoor kan sneller worden onderkend of een aanvraag daadwerkelijk op de genoemde gronden kan worden afgewezen. Die vroegtijdige onderkenning maakt het tevens mogelijk om deze aanvragen met prioriteit ter hand te nemen.

4. Procedure bij voorzienbare inwilliging

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, zijn dit jaar veel asielaanvragen ingediend door vreemdelingen die afkomstig zijn uit Syrië en Eritrea. Gelet op de algehele situatie in deze landen is in veel gevallen voorzienbaar dat deze aanvragen zullen worden ingewilligd. Het is niet uitgesloten dat dit in de

toekomst ook voor andere landen of voor bepaalde groepen kan worden aangenomen. Deze voorzienbaarheid zal zijn ingegeven door hetgeen reeds bekend is over de algehele situatie in het betreffende land of de wijze waarop de betreffende groep wordt bejegend. Deze vreemdelingen zal worden verzocht reeds op het zogeheten klantformulier kort hun asielmotieven te onderbouwen. Op dit formulier zal de vreemdeling de vraag worden gesteld of hij is gevlucht vanwege de algemene onveilige situatie in zijn land van herkomst. De vreemdeling zal worden gevraagd op dit formulier aan te geven of hij in de specifieke persoonlijke belangstelling van de autoriteiten of andere feitelijke machthebbers in zijn land van herkomst staat, en, indien dat het geval is, welke problemen hij heeft ondervonden. Op dit formulier zal de vreemdeling ook de vraag worden gesteld of hij is gevlucht vanwege de algemene onveilige situatie in zijn land van herkomst.

Indien er geen twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit van deze vreemdelingen, zullen zij worden onderworpen aan een gehoor waarbij niet alleen de feiten aan de orde komen die normaal bij een eerste gehoor aan de orde worden gesteld, maar zal ook worden gevraagd naar de asielmotieven. Indien blijkt dat daadwerkelijk tot inwilliging kan worden overgegaan, wordt de beschikking zo spoedig mogelijk daarna uitgereikt.
Als wordt aangenomen dat de vreemdeling voor bescherming in aanmerking komt vanwege de algehele situatie in zijn land van herkomst, maar niet kan worden aangemerkt als vluchteling, zal dit op grond van artikel 3.121a in de beschikking worden gemotiveerd.

Indien de IND op grond van dit gehoor concludeert dat de zaak zich niet leent voor een snelle inwilliging, bijvoorbeeld omdat er nader onderzoek nodig is naar mogelijke 1F-indicaties die maken dat de aanvraag mogelijk zal worden afgewezen, wordt alsnog de normale procedure gevolgd. Indien niet op voorhand blijkt dat de aanvraag kan worden ingewilligd enkel op grond van het feit dat de identiteit, nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep (nog) niet met voldoende zekerheid is vastgesteld, wordt een bijzondere vervolgprocedure gevolgd. Deze procedure is neergelegd in subparagraaf 3 van de nieuwe paragraaf 3.

5. Financiën

De met dit besluit doorgevoerde wijzigingen in de procedure zijn van groot belang om onder de huidige omstandigheden, waarin sprake is van een sterk verhoogde instroom, binnen een redelijke termijn op een asielaanvraag te beslissen. Daardoor ontstaat er voor de asielzoeker sneller duidelijkheid, en worden kosten voor opvang en de kosten voor de beoordeling van een asielaanvraag zoveel mogelijk beperkt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Zoals in paragraaf 2 van het artikelsgewijze deel van deze nota reeds is beschreven zullen op basis van het nieuwe artikel 3.109ca aanvragen van asielzoekers waarvan voorzienbaar is dat deze niet-ontvankelijk zullen worden verklaard omdat zij reeds internationale bescherming hebben gekregen in een andere EU lidstaat of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard omdat zij afkomstig zijn uit een veilig land van herkomst in de zin van de artikelen 36 en 37 van de Procedurerichtlijn, voortaan in een korte procedure worden afgedaan. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat in artikel 3.109ca, eerste lid, niet wordt afgeweken van artikel 3.109b. De asielaanvraag van een vreemdeling aan de grens, wordt dus in de grensprocedure behandeld.

De bedoelde vreemdelingen worden uitgezonderd van de rust- en voorbereidingstermijn (die de asielzoeker voorbereidt op een inhoudelijke beoordeling van zijn asielverzoek) en de algemene asielprocedure. In artikel 3.109ca wordt geregeld dat na het indienen van de aanvraag onderzoek kan plaatsvinden naar de identiteit, vingerafdrukken en nationaliteit van de vreemdeling en naar de bij hem aangetroffen of door hem overgelegde documenten en bescheiden. Voorts wordt geregeld dat van de vreemdeling een gezichtsopname wordt gemaakt en vingerafdrukken worden afgenomen en opgeslagen. De vreemdeling wordt vervolgens zo spoedig mogelijk door de minister aan een gehoor onderworpen. Gelijk met of kort na het rapport van het eerder genoemd gehoor, zal de vreemdeling een voornemen tot niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag ontvangen. Vervolgens krijgt de vreemdelingen de gelegenheid om met hulp van een rechtshulpverlener correcties en aanvullingen op het rapport van gehoor in te dienen en zijn zienswijze te geven op het voornemen tot het niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag.

Wanneer tijdens deze procedure blijkt dat de zaak zich toch niet leent voor snelle afdoening op de bedoelde gronden wordt deze zaak doorgeleid naar de algemene asielprocedure. In dat geval stroomt

de asielzoeker door naar de rust- en voorbereidingstermijn. Uit nader onderzoek kan dan overigens alsnog blijken dat niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond verklaren van de aanvraag op de bedoelde gronden gerechtvaardigd is.

Onderdeel B

In het derde en vierde lid van artikel 3.110 wordt verduidelijkt dat in de ministeriële regeling (het Voorschrift Vreemdelingen 2000) zo nodig kan worden gedifferentieerd naar aanmeldcentra of naar dagen, waar het gaat om openstelling van aanmeldcentra in weekeinden of op dagen die bij of krachtens de Algemene termijnenwet zijn aangemerkt als algemeen erkende feestdagen. Gelet op de huidige aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen dient flexibiliteit op dit punt te zijn gewaarborgd.

Onderdeel C

Artikel 3.123a

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is aangegeven, wordt de beslissing of sprake is van een situatie die toepassing van de in paragraaf 3 beschreven bijzondere procedure rechtvaardigt, genomen door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het ligt voor de hand dat bij de beoordeling of sprake is van een aanzienlijke toename, de instroom zal worden vergeleken met die in vergelijkbare voorafgaande tijdvakken in de voorgaande jaren. De Staatssecretaris neemt dit besluit in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en de geldigheidsduur ervan verstrijkt in ieder geval een jaar na de datum van bekendmaking ervan. Indien de bedoelde situatie zich op dat moment nog steeds voordoet, is het denkbaar dat de geldigheidsduur van het besluit met een half jaar wordt verlengd. In dat geval dient opnieuw te zijn gewaarborgd dat wordt gehandeld in overeenstemming met het gevoelen in de ministerraad. Het vierde lid stelt buiten twijfel dat het besluit in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, op ieder moment kan worden ingetrokken, ook na verlenging van de geldigheidsduur ervan.

In het vijfde lid van artikel 3.123a wordt zekerheidshalve bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld waarbij zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde bij of krachtens dit besluit of enige andere maatregel van bestuur. Dit is vanzelfsprekend echter uitsluitend mogelijk indien dit voor een goede invoering en beëindiging van deze procedures noodzakelijk is.

Artikelen 3.123b

De procedure bij voorzienbare inwilliging is neergelegd in artikel 3.123b. Zoals blijkt uit artikel 3.123a, eerste lid, kan indien sprake is van een aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen, worden besloten dat voor vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep een verkorte procedure wordt gevolgd. Daarvoor is vereist dat een substantieel deel van de asielaanvragen wordt ingediend door vreemdelingen die deze nationaliteit bezitten of behoren tot deze groep. Voorts dient op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar te zijn dat de aanvragen voor inwilliging in aanmerking komen. De omstandigheden waaronder, en de wijze waarop deze procedure zal worden toegepast wordt beschreven in paragraaf 3 van deze nota.

Zoals in artikel 3.123b, eerste lid, wordt bepaald, wordt afgeweken van een aantal artikelen uit de normale, in Hoofdstuk 3, Afdeling 5, paragraaf 2 van het Vb 2000 neergelegde, procedure. De bepalingen waarvan niet wordt afgeweken blijven dus van toepassing. Hieruit volgt onder meer dat de in artikel 3.123b beschreven procedure niet wordt toegepast indien de grensprocedure (artikel 3.109b) of de procedure die wordt gevolgd indien een vreemdeling zijn vrijheid is ontnomen (artikel 3.117) worden toegepast.

Indien na het in het vierde lid bedoelde gehoor niet direct wordt besloten tot inwilliging van de aanvraag over te gaan, wordt voor de verdere behandeling van de aanvraag de normale, in Hoofdstuk 3, Afdeling 5, paragraaf 2 van het Vb 2000 neergelegde, procedure gevolgd, met uitzondering van de daarin opgenomen bepalingen waaraan reeds uitvoering is gegeven. Het gaat dan om de artikelen 3.107b, 3.108en 3.108c. Deze kunnen buiten toepassing blijven omdat de vreemdeling reeds is geregistreerd en de asielaanvraag is ingediend. Verder wordt de huidige normale procedure geheel gevolgd, welke zal aanvangen met een rust- een voorbereidingstermijn (artikel 3.109 van het Vb 2000). In het zevende lid van artikel 3.123b is expliciet vastgelegd dat bij de behandeling de door de vreemdeling bij het in het vierde lid bedoelde gehoor afgelegde verklaringen over zijn asielmotieven die geen betrekking hebben op daden als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en andere zware strafbare feiten niet zullen worden betrokken, tenzij de vreemdeling, na overleg met degene die hem in de rust- en voorbereidingstermijn bijstaat, aangeeft dat hij wenst dat dit wel gebeurt of de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen. Het gedeelte

van het verslag van het in het vierde lid, bedoelde gehoor, indien voorhanden, dat ziet op verklaringen over zijn asielmotieven, wordt niet betrokken bij de verdere procedure en de medewerker die dit gehoor heeft afgenomen zal hierin verder geen rol meer spelen. Zoals bij de toepassing van artikel 3.109 van het Vb 2000 al staande praktijk is, worden gegevens omtrent de identiteit, nationaliteit, gezinssituatie en reisroute niet beschouwd als asielmotieven zoals hier bedoeld.

Uit het achtste lid blijkt dat in gevallen waarin na het in het vierde lid bedoelde gehoor nog steeds wordt voorzien dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt, maar nader onderzoek naar de identiteit nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is gebleken, voor de verdere behandeling van de aanvraag een bijzondere vervolgprocedure wordt gevolgd. Deze procedure is neergelegd in subparagraaf 3.

In het negende lid wordt geregeld dat, indien een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, voor de behandeling van reeds ingediende aanvragen die kunnen worden aangemerkt als aanvragen als bedoeld in artikel 3.123a, tweede lid, derhalve aanvragen van vreemdelingen die een bepaalde nationaliteit bezitten of behoren tot een bepaalde groep en op basis van het beschikbare bewijs voorzienbaar is dat deze voor inwilliging in aanmerking komen, de in artikel 3.123b beschreven procedure wordt gevolgd. Dit is van belang omdat momenteel voor een groot aantal asielzoekers de rust- en voorbereidingstermijn is begonnen terwijl zij nog niet in de algemene asielprocedure zijn opgenomen. Indien het onderzoek naar de aanvraag als bedoeld in artikel 3.110 van het Vb 2000 reeds is gestart, wordt de behandeling volgens de normale procedure afgerond. In het tiende lid wordt, kort gezegd, geregeld dat indien het besluit als bedoeld in het eerste lid wordt ingetrokken of de geldigheidsduur ervan verstrijkt, de behandeling van aanvragen waarin met toepassing van de in de nieuwe paragraaf 3 van het Vb 2000 opgenomen procedures reeds een gehoor is afgenomen, wordt voortgezet met toepassing van deze procedures.

Artikel 3.123c

De bijzondere vervolgprocedure waar artikel 3.123b, achtste lid, naar verwijst wordt beschreven in subparagraaf 3 van de nieuwe paragraaf 3. Zoals in artikel 3.123c, tweede lid, wordt bepaald, wordt met deze bijzondere procedure afgeweken van een aantal artikelen uit de normale, in Hoofdstuk 3, Afdeling 5, paragraaf 2 van het Vb 2000 neergelegde, procedure. De bepalingen waarvan niet wordt afgeweken blijven dus van toepassing.

Het gehoor bedoeld in het vierde lid wordt aangemerkt als een eerste gehoor. Dit is te rechtvaardigen omdat nog steeds voorzienbaar is dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt. Indien dit onverhoopt niet het geval is, zal de aanvraag kennelijk ongegrond worden verklaard omdat de betrokkene onjuiste verklaringen heeft afgelegd omtrent zijn identiteit nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep.

Artikel 3.123d

In artikel 3.123d, eerste lid, wordt bepaald dat in gevallen waarin niet binnen de in artikel 3.123b geschetste procedure tot een inwilliging kan worden gekomen omdat nader onderzoek naar de identiteit nationaliteit of het behoren tot een bepaalde groep noodzakelijk is maar nog steeds wordt aangenomen dat de aanvraag voor inwilliging in aanmerking komt, de vreemdeling eerst een rust- en voorbereidingstermijn wordt gegund. De asielzoeker kan het rapport van het in artikel 3.123b, vierde lid, bedoelde gehoor vervolgens met deze rechtshulpverlener nabespreken en waar nodig correcties en aanvullingen indienen (artikel 3.123d, tweede lid, van het Vb 2000). Ook bereidt deze rechtshulpverlener de asielzoeker voor op de inhoudelijke fase van de asielprocedure. Voor het overige komt artikel 3.123d inhoudelijk overeen met hetgeen in het kader van de normale procedure in artikel 3.109 is geregeld over de rust- en voorbereidingstermijn.

Artikelen 3.123e tot en met i

Het onderzoek naar de aanvraag vangt aan met het nader gehoor. De voorbereiding op het nader gehoor (in de normale procedure op tweede dag van het onderzoek) vindt plaats tijdens de rust- en voorbereidingstermijn. In artikel 3.123e wordt de periode voor onderzoek die onder de normale procedure acht dagen bedraagt (zie artikel 3.110, eerste lid) dan ook teruggebracht tot zes dagen. Voor het overige komt deze bepaling inhoudelijk overeen met artikel 3.110, zoals aangepast door onderdeel A van dit besluit. Ook de artikelen 3.123f tot en met 3.123i komen inhoudelijk volledig overeen met, respectievelijk, de artikelen 3.113 tot en met 3.116, zij het dat in deze bepalingen de afwijkende periode voor het onderzoek is verwerkt (geen acht maar zes dagen) en verwijzingen zijn aangepast.

Onderdeel D

In artikel 4.17b van het Vb 2000 wordt beschreven onder welke voorwaarden tijdelijk een verruiming van het MTV[2] mogelijk is. In het tweede lid van dit artikel was opgenomen dat de geldigheidsduur van het besluit waarbij het MTV wordt verruimd verstrijkt in ieder geval vier weken nadat het is genomen. In de nota van toelichting bij het besluit waarmee artikel 4.17b is ingevoegd in het Vb 2000 is opgemerkt dat, indien naar behoren kan worden gemotiveerd dat nog steeds aan de vereisten voor tijdelijke verruiming wordt voldaan, het denkbaar is dat de geldigheidsduur van het besluit tot verruiming wordt verlengd. In deze nota van toelichting is echter tevens aangegeven dat verlenging vaker dan éénmaal niet in de rede ligt omdat in een situatie waarin langdurig sprake is van sterk verhoogde instroom veeleer toepassing van één van de in de Schengengrenscode voorziene instrumenten voor tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen aangewezen zal zijn.

Vanaf 17 september 2015 heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie in een aantal opvolgende besluiten, met toepassing van artikel 4.17b besloten tot tijdelijke verruiming van het MTV.[3] Zoals algemeen bekend, is de instroom van vreemdelingen in de Europese Unie, en met name in Duitsland, onverminderd hoog. De Duitse regering heeft op 13 september 2015 tijdelijk de controles aan de grens met Oostenrijk weer ingevoerd en na een verlenging in oktober 2015 aangegeven deze opnieuw te verlengen in november 2015. Ook de Oostenrijkse en Zweedse regering hebben opnieuw grenscontroles ingevoerd. Andere lidstaten hebben het toezicht in de grensstreken verscherpt.

Anders dan werd ingeschat ten tijde van de totstandkoming van de voornoemde nota van toelichting, blijkt er nu in Nederland reeds langere tijd sprake te zijn van een situatie waarin enerzijds intensivering van het MTV gerechtvaardigd moet worden geacht omdat niet met lichtere middelen kan worden volstaan, terwijl anderzijds ook het herinvoeren van grenscontroles zoals bedoeld in de Schengengrenscode onder de gegeven omstandigheden (nog) niet passend is. Het is dan ook niet onrealistisch om aan te nemen dat een toekomstige inzet van dit middel, ook nodig zal zijn voor een periode die het tijdvak van 28 dagen zoals nu op genomen in de regeling, ruim overstijgt. Gelet daarop wordt artikel 4.17b, tweede lid, in die zin gewijzigd dat een besluit tot verruiming van het MTV voortaan een half jaar geldig is. Vanzelfsprekend blijft de in het tweede lid opgenomen regel gelden dat het besluit tot verruiming onverwijld wordt ingetrokken indien dit niet langer noodzakelijk is.

Artikel II

Artikel II geeft een regel van overgangsrecht. Geregeld wordt dat de nieuwe procedure voor zaken waarin voorzienbaar is dat deze niet-ontvankelijk zullen worden verklaard omdat de betreffende vreemdeling in een andere lidstaat van de Europese Unie internationale bescherming geniet, of kennelijk ongegrond zullen worden verklaard omdat de vreemdeling afkomstig is uit een veilig land, blijft buiten toepassing in zaken waarin het onderzoek naar de aanvraag ten tijde van de inwerkingtreding van dit besluit reeds is gestart.

Artikel III

Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten, omdat, zoals uit de voorafgaande toelichting blijkt, een snelle inwerkingtreding van belang is. De voorgestelde maatregelen worden ingezet in het kader van de sterk verhoogde asielinstroom. Het afwijken van de vaste verandermomenten is geoorloofd omdat het spoed- of noodregelgeving betreft.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

---

[2] Zie hierover nader de toelichting bij het Besluit van 2 juli 2014 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanpassing van de regels over het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding (Stb. 2014, nr. 250).

[3] Zie Stcrt. 2015, nrs. 31186, 36592 en 42807.